

**LEOPOLDO TULLIO**

*(ordinario di Diritto della Navigazione nell'Università di Roma)*

Excusez-moi, Monsieur le Président et Monsieur Annaert si je ne parlerai pas le français, mais mon intervention traite une question de droit interne italien et alors je m'adresse exclusivement à Monsieur Carbone.

Desidero solo soffermarmi un attimo sull'autonomia e sulla specialità del diritto della navigazione, sul vituperato art. 1 del codice della navigazione in rapporto alla legge antitrust, di cui si è parlato prima. Occorre fare attenzione, perché la legge antitrust rispetto al codice della navigazione non pone un problema di autonomia, ma solo di specialità, dato che istituisce un rapporto tra fonti entrambe primarie. E allora lasciamo tranquillo una volta tanto il povero art. 1 del codice, in quanto la specialità nasce dalla natura stessa delle fattispecie regolate poste a raffronto e l'art. 1 disciplina l'autonomia (cioè i rapporti tra fonti di diverso grado) più che la specialità. E la specialità non significa isolamento, bensì reciproca e fruttuosa integrazione.

Si è prima menzionata una certa teoria secondo la quale l'art. 9 della legge antitrust sull'autoproduzione non si applicherebbe ai rapporti di navigazione perché l'art. 1 del codice non lo consentirebbe. Che questa teoria sia inopportuna sono d'accordo, ma ciò non basta per confutarla: il fatto è che essa è anche giuridicamente infondata.

Lasciando tranquilli l'art. 1 del codice della navigazione, che - come ho detto - non rileva in questo caso trattandosi di fonti di pari grado, l'articolo sull'autoproduzione sarebbe inapplicabile ai rapporti di navigazione se contenesse una norma posta in rapporto di genere a specie con le norme del codice della navigazione che istituiscono una posizione monopolistica o una riserva di prestazioni di servizi sul mercato. Ma ciò non è. Non c'è un rapporto di specialità, perché l'art.

9 della legge antitrust non vieta le riserve istituite per legge (né mai lo potrebbe), né le norme del codice considerano l'autoproduzione. Non c'è dunque nessuna deroga di una norma rispetto all'altra, ma direi che l'art. 9 integra le disposizioni del codice, considerando le riserve legali e consentendo, in tale contesto, l'autoproduzione.

Se poi si volesse ritenere che le norme del codice della navigazione sono speciali rispetto all'art. 9 della legge antitrust perché non consentono l'autoproduzione, e quindi l'art. 9 non potrebbe ricevere applicazione, quest'ultimo andrebbe assoggettato al controllo di costituzionalità. Del resto la Corte Costituzionale già da tempo è orientata a far valere l'art. 3 della Costituzione a rapporti regolati da norme speciali e norme generali: mi vien da pensare ai rapporti di lavoro nautico, dove è finalmente saltato il recesso *ad nutum* e lo Statuto dei lavoratori ha ricevuto applicazione ben oltre i limiti fissati nell'art. 35 dello Statuto stesso.

In altri termini, potremmo rivolgerci alla Corte Costituzionale, sollevando una questione di costituzionalità dell'art. 9 della legge antitrust e la Corte potrebbe decidere che l'articolo è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la sua applicazione ai rapporti di navigazione. La Corte arriverebbe a questa soluzione ritenendo che, in base all'art. 3 della Costituzione, non sussistono le condizioni perché i rapporti della navigazione, sotto il profilo della autoproduzione, siano regolati in modo diverso da quelli relativi ad altri settori del mercato. In definitiva, la specialità trova il suo limite nel controllo di costituzionalità.

#### **PIETRO GIRARDI**

*(responsabile Studi normativa Alitalia)*

My name is Pietro Girardi, from Alitalia Airlines and I would like to ask Mr Annaert a couple of questions in connection with his extremely brilliant intervention for which I personally congratulate him.

The first question relates to the fact that in Europe we are in the process of liberalising both air transport services and ground handling operations at airports. In this perspective, what is the Commission

thinking of doing about the massive competition coming from the US carriers and the low-cost operating Asiatic carriers, in addition to the pressing request of the Commission to substitute member States in the negotiation and execution of bilateral agreements with non-EU States? I don't think that the solution can be found only in this initiative, because competition in the air transport industry has always been quite intensive and now it is even more pressing with the US mega-carriers and the expanding Asiatic airlines. I mean, is DG IV or DG VII thinking of "protecting" - excuse me for using this word in a liberalising context - the European economy which is affected also by the development of a competitive European air transport industry?

The second question is the following. You made, Mister Annaert, a very significant example regarding the costs that have to be paid for services rendered by airport operators: for instance, a truck from a catering company must use airport infrastructures, must be inspected and all this has a cost. Is the Commission thinking of drafting a list of the costs that should be paid by independent suppliers or self-handling airlines *vis-a-vis* services rendered by airport operators or should we go back to the old and still existing concept of "royalty"?

Thank you, Mr Annaert.

#### **GUIDO CAMARDA**

(*c.s.*)

À propos du concept de service d'intérêt général avec ses conséquences, je pense qu'il faut évaluer aussi la façon de réaliser ces services du point de vue de la sécurité, et pas seulement en relation avec le but, l'essence, du service même. C'est ça la question.

Je me réfère en particulier aux opérations portuaires, par exemple, de charge et de décharge. Ces opérations sont faites au sein, quelque fois, du navire, et on ne peut pas oublier qu'il y a des questions de sécurité, qu'il y a des questions de police, qu'il y a des questions de douane. Et je dis ça au moins pour limiter le numéro des autorisations. Je me réfère aussi à ce que a dit le Professeur Carbone: il y a toujours une question de contrôle, et pas seulement du point de vue de la concurrence, mais aussi du point de vue de la police.

C'est ça la question que je pose à Monsieur Annaert.

Una seconda domanda desidero rivolgere al professor Carbone. A parte la questione sui sistemi portuali, per i quali mi sono dichiarato essere "l'ultimo dei romantici" (pur essendo vero che l'impronta della vecchia legge, ed in parte delle proposte di legge connesse e mai approvate, era troppo dirigista; una "territorializzazione" dell'autorità portuale, tutto sommato, avrebbe forse marcato meglio la separazione, cui si riferiva lo stesso professore, tra "esercizio dei poteri pubblicitici" ed "esercizio di attività private"), intendo ricollegarmi all'intervento che ho svolto ieri, quando si è parlato di possibilità di accesso da parte di terzi nelle aree date in concessione (il caso più complesso potrà essere in futuro quello dei terminalisti). Non si può negare che anche in queste aree non si può operare in modo da chiuderle completamente agli utenti terzi, però - sempre per quella chiarezza di cui abbiamo bisogno soprattutto in questa fase di transizione - sarebbe quanto meno opportuno che negli "atti concessori" delle infrastrutture e delle banchine ai terminalisti (per restare nell'esempio), fosse chiaramente determinato non solo l'insieme di obblighi e diritti nei confronti della pubblica amministrazione concedente, ma anche, con la maggiore precisione possibile, i limiti entro i quali i concessionari devono consentire la fruizione a favore dei terzi. Certamente, però, per la fruizione delle attrezzature di proprietà del concessionario il terzo che voglia utilizzarle dovrà pagare un corrispettivo in favore del proprietario stesso.

Sur la première question, et sur la deuxième, je prie Messieurs les Professeurs de donner leur avis. Merci.

#### **SERGIO M. CARBONE**

*(c.s.)*

Riprendo volentieri il tema introdotto dal professor Tullio, per dire che l'autonomia, in senso tradizionale, del diritto della navigazione non sia sostanzialmente più proponibile, né condivisa da parte di qualcuno; il che non vuol dire, peraltro, due cose che, invece, si sono riaffermate in modo molto preciso, soprattutto di recente. Che le caratteristiche specifiche del settore che stiamo studiando impongono un'adeguamento molto attento della disciplina dei principî generali alle caratteristiche specifiche del settore della navigazione marittima e

della navigazione aeroportuale: il che non vuol dire autonomia dei principî, ma necessità di una loro corretta applicazione, che può essere effettuata solo conoscendo e tenendo conto delle caratteristiche particolari del settore. Caratteristiche, queste, che consentono di far comprendere, e sotto tale profilo confermo il diritto della navigazione come “pioniere” di certe esperienze giuridiche, determinate problematiche prima di quanto non si verifichi in altri settori. Ed è proprio il settore che stiamo studiando che fa capire così bene come il discorso dell'autoproduzione o quello della libera concorrenza nelle aree di cui ci stiamo occupando non sono così semplici quanto lo possono, invece, essere in altri settori merceologici. Allora, sotto questo profilo, il diritto della navigazione è una “palestra” fondamentale per imporre un approfondimento di questi principî rispetto ai quali non val la pena di fare delle “battaglie” per escluderne *a priori* l'operatività, ma val la pena di farle perché essi vengano correttamente applicati, in quanto una loro applicazione non coerente alle esigenze e caratteristiche del settore porta a travisarne addirittura gli obiettivi, e questo è vero soprattutto nel settore che ci interessa.

Per quanto riguarda ciò che si è detto sull'art. 9 della legge n. 287, mi sembra che questo non escluda il settore della navigazione dal suo ambito di applicazione, ma soltanto una sua interpretazione particolare può portare a questi risultati che, peraltro, sono stati ampiamente rifiutati da tutti i giudici di fronte ai quali tale questione è stata proposta con una tale unanimità di argomentazioni che fa riflettere costruttivamente su quanto dicevo prima.

In merito all'art. 1 del codice della navigazione, non credo sia in realtà ostativo alcunché, perché se questo è inteso nel senso della specialità, come mi sembra sia giusto, si applicheranno le norme quando ci sono e, altrimenti, si applicheranno i principî adeguandoli ai criteri propri del settore che ci interessa, così come d'altronde consente di dire lo stesso art. 1 soprattutto se interpretato alla stessa stregua di come era stato a suo tempo interpretato l'art. 1 del codice di commercio. Fra l'altro, in tutti i settori in cui ciò si è verificato, l'art. 1 non ha mai rappresentato un ostacolo all'estensione di questi principî: è stato vero in tema di responsabilità contrattuale o extracontrattuale, nel settore di lavoro nautico sia prima che dopo gli interventi della Corte Costituzionale, nel settore della concorrenza e, sostanzialmente in tutti gli aspetti del diritto della navigazione.

Desidero, ancora, riferirmi alla prima domanda dell'avvocato Girardi sugli accordi bilaterali. Mi sembra importante proprio perché

denota una incapacità, da parte della Comunità, di realizzare in pieno gli obiettivi che si propone in virtù di una politica di liberalizzazione non seguita da una politica reale nel settore specifico di intervento. Questo è vero, anche, nel settore della navigazione marittima, dove con riferimento agli accordi bilaterali di ripartizione del traffico, i criteri propri della Comunità Europea o i criteri alternativi adottati in convenzioni multilaterali non sono accettati da parte degli Stati controparte della Comunità stessa che, sostanzialmente, in questo modo mettono in crisi le scelte di politica di fondo effettuate da questa. Il che si verifica spesso con danno delle compagnie europee e con danno, in particolare, di quelle nazionali che cercano di applicare i principi comunitari in maniera più rigorosa rispetto ad altri Stati che conservano, ad esempio, di "compagnia nazionale" una nozione molto limitata al loro paese, senza estenderne gli effetti a tutte le altre compagnie marittime appartenenti agli altri Stati della Comunità.

Sul secondo punto, che mi consente di agganciare il profilo di una delle domande poste dal professor Camarda, ritengo importante aver chiaro che concorrenza ed autoproduzione non devono comportare sottrazione di risorse al pagamento di costi generali relativi a servizi di interesse pubblico per i porti e per gli aeroporti. Questo è un problema che deve essere affrontato, e quindi per farlo in maniera corretta bisognerà che tutti contribuiscano a questo tipo di costi. Quanto più il soggetto incaricato a sostenerli e, pertanto, a realizzare quel servizio sarà privato di determinate altre attività o di una fetta di mercato, perché si autoproduce o perché è realizzato da soggetti concorrenti, tanto più questo soggetto dovrà essere direttamente o indirettamente sovvenzionato in questo tipo di attività. Allora, perché questa sovvenzione sia coerente al principio che i costi devono essere più vicini al soggetto che li utilizza, essi non potranno che ricadere su quegli stessi vettori che autoproducono o su quei soggetti concorrenti che non sono caricati di quell'obbligo di servizio pubblico. Questo mi sembra il principio fondamentale ed ispiratore della materia, che comporta una gestione dell'intervento della Pubblica Amministrazione nei settori che ci interessano in maniera molto vigile ed attenta, in modo che si verifichino delle vere e proprie distorsioni concorrenziali attraverso l'introduzione di principi solo apparentemente instauratori di una libera concorrenza.

Venendo, in particolare, alle domande del professor Camarda, l'intervento della Pubblica Amministrazione deve riguardare tre profili fondamentali che, a mio avviso, rimangono invariati nelle mani

della stessa e condizionano in modo significativo l'erogazione di servizi e la determinazione dei criteri e delle modalità con cui devono essere realizzate le operazioni portuali, per tornare all'argomento specifico che mi è stato affidato: esigenza di sicurezza, esigenza di distribuzione dei costi, con riferimento agli obblighi di servizio pubblico, ed esigenze organizzative. Se questi tre criteri - sicurezza, distribuzione costi ed esigenze organizzative - non consentono la presenza di più soggetti o consentono la presenza di più soggetti solo a certe condizioni è il problema che deve essere valutato caso per caso. Dicevo prima che vi sono settori di attività nei quali, probabilmente, non è possibile nemmeno identificare più di un soggetto per determinati servizi, perché esigenze di carattere organizzativo lo impediscono.

L'esperienza europea dimostra che con riferimento a determinati servizi, anche di tipo tecnico-nautico, che sono i più vicini al soddisfacimento di esigenze pubblicistiche, anche nei porti in cui vi sono due soggetti, in realtà la concorrenza è fittizia in quanto operano su due parti del porto distinte l'una dall'altra, per cui in realtà si instaura un duopolio, senza che cambi nulla rispetto all'erogazione di determinati servizi per i quali, secondo me, si verificano le ipotesi che gli economisti definirebbero di "monopolio naturale". E' evidente che la presenza di un monopolio non può legittimarne tutti i comportamenti, lo ha insegnato molto bene la Corte di Giustizia e l'ha recepito altrettanto bene l'Autorità Garante in tutte le sue determinazioni; ma allora il problema è di capire esattamente l'efficienza dell'organizzazione, i costi ed i prezzi dell'erogazione del servizio, tenendo conto di tutti i costi di cui quel servizio specifico è stato caricato. Ad esempio, si dice che su determinati servizi tecnico-nautici pochi minuti degli stessi comportano prezzi altissimi, senza tener conto però che l'erogazione di quei servizi in quel determinato periodo di tempo molto limitato hanno, alla loro base, tutta una serie di obblighi e di organizzazione che comporta necessariamente costi di una certa natura di cui bisogna tener conto. Quindi, organizzazione, distribuzione costi e sicurezza sono i tre parametri di fondo ai quali si deve ispirare la valutazione della presenza di più soggetti che operano in un determinato settore ed il criterio attraverso cui la Pubblica Amministrazione può intervenire in specifici settori condizionandone la modalità di erogazione.

Un ultimo profilo riguarda l'aspetto relativo ai sistemi portuali. Credo che il problema "sistemi portuali", o porto, sia in grande misura superato dal momento che il problema vero, almeno nella prospettiva

che stiamo esaminando, è quello del mercato geografico rilevante, che potrà comportare l'aggregazione di più porti in una unità di mercato o meno, a seconda del tipo di attività che si prende in considerazione. Se si prende in considerazione, ad esempio, il settore dei trasporti di linea, ed in particolare quello di *containers*, sicuramente l'area del mercato geografico rilevante partirà da Livorno e finirà ad Imperia, ma se consideriamo, invece, determinati servizi relativi all'erogazione di operazioni portuali, evidentemente il mercato rilevante non sarà lo stesso. Allora, non si può dare una risposta di mercato rilevante in funzione di un porto o più porti, e fino a dove si estende il sistema portuale, se non si fa una precisa individuazione del settore merceologico con riferimento al quale il problema si pone.

#### ALFREDO ANTONINI

(c.s.)

Quanto avevo intenzione di esporre, intervenendo nel dibattito che ha fatto e farà seguito alle odierne relazioni, risulta parzialmente superato dall'intervento del professor Tullio e dalla risposta data dal professor Carbone in ordine al rilevante argomento dei principî del diritto della navigazione e del significato dell'art. 1 del codice. Sicché, quanto dirò dovrà essere inteso semplicemente come una personale riflessione, già ieri stimolata dal cenno che avevo inteso fare all'articolo letto in aereo sulla riforma portuale.

Il tema dell'art. 1 del codice della navigazione e dei principî del diritto della navigazione si ripropone, a ben vedere, nella gran parte dei nostri incontri di studio. In ogni convegno, anche se talora in maniera marginale o incidentale, illustri relatori si domandano e (per quanto succintamente) chiariscono quale sia, oggi, il significato dell'art. 1 cod. nav.

L'esame di una problematica sì ampia e rilevante trascende, evidentemente, sia l'odierno tema congressuale, sia - ancor più - le possibilità e le pretese della mia riflessione.

Un punto può essere dato per assodato, tuttavia: l'art. 1 cit. non deve essere inteso nel senso che vi sono alcuni principî del diritto della navigazione diversi da quelli del diritto comune. In verità - al di là delle frequenti affermazioni circa la sussistenza nella nostra area di



principî di essa propri, che la caratterizzano e che non trovano riscontro nelle altre zone dell'ordinamento, o che ne trovano di antitetico - nessuno mai è riuscito ad identificare quali questi principî siano. L'autonomia e la specialità del nostro diritto si fondano, infatti, sulla peculiarità del fattore tecnico, sicuramente verificabile, che ha determinato nel corso dei secoli la affermazione di istituti tipici e di regole in parte difformi rispetto a quelle di diritto comune. La accennata peculiarità, per essere precisi, oltre ad attagliarsi soprattutto al campo marittimo e molto meno a quello aereo, appare oggi molto più "stemperata" rispetto a quanto fosse all'epoca della codificazione, atteso l'enorme progresso della tecnica e delle comunicazioni e atteso il correlato superamento della concezione della spedizione marittima come insieme di soggetti e di beni materialmente distaccato dalla comunità dei consociati.

Ciò premesso, risulta evidente che la problematica imposta dall'art. 1 in esame riguarda il rapporto fra la normativa generale (diritto comune, contenuto, con particolare riferimento agli aspetti privatistici, nel codice civile e nelle leggi speciali) e quella speciale dell'ordinamento della navigazione.

Ricordo che, proprio lo scorso anno, e in occasione di questo stesso appuntamento congressuale, avevo svolto qualche fugace osservazione riferita al campo assicurativo, ove le fattispecie non regolate da una disposizione del codice della navigazione suscitano il quesito se debbano ricevere applicazione in via primaria le disposizioni del codice civile in materia assicurativa, oppure se debba farsi ricorso, prima, agli usi e al procedimento analogico "interno".

Richiamo, ora, le significative rilevazioni del professor Tullio nell'intervento che ha preceduto il mio e che hanno determinato l'interrogativo circa l'applicabilità, ai rapporti e alle fattispecie rette dal diritto della navigazione, di una disposizione di carattere generale, contenuta in una fonte normativa non direttamente riferita al campo della navigazione. E' il caso, ad es., delle disposizioni sulla libera concorrenza e di quelle, direttamente afferenti alla materia oggi trattata, sulla autoproduzione dei servizi.

A me pare che la norma di carattere generale possa nella maggior parte dei casi applicarsi alla materia della navigazione proprio sulla base dell'art. 1 cod. nav. Questo, infatti, rende il diritto comune fonte "sussidiaria", ma di per sé non certo estranea al campo della navigazione: sicché, in difetto di una disposizione specifica del codice della navigazione o di una legge speciale in materia di navigazione, e in di-

fetto altresì di disposizioni regolamentari o di usi ad essa relativi, proprio sulla base della gerarchia delle norme fissata dall'art. 1 cit. la norma di diritto comune viene ad applicarsi a pieno titolo ai rapporti retti dal diritto della navigazione. Così è per quanto concerne le disposizioni, oggi più volte citate, sulla libera concorrenza.

Può viceversa accadere che, in un determinato settore, si riscontri una norma di diritto della navigazione derogatrice di una norma di diritto comune.

In tal caso la norma di diritto della navigazione, proprio per il disposto dell'art. 1 cod. nav., riceve applicazione ad esclusione di quella (derogata e incompatibile) di diritto comune.

Tuttavia, se la norma di diritto comune costituisce espressione di un principio riscontrabile anche nel campo della navigazione, ossia di un principio in relazione al quale nel campo della navigazione non si avverte alcuna esigenza di deroga riconnessa alla particolarità del fattore tecnico, allora dovrebbe cadere, per la lesione del principio di eguaglianza costituzionalmente garantito, proprio la norma di diritto della navigazione, ingiustificatamente (e, quindi, illegittimamente) derogatrice di quella generale di diritto comune.

Nei sensi così accennati, può essere conseguito, proprio sulla scorta del fondamentale principio dell'art. 1 cod. nav. (che consacra e tutela l'autonomia del nostro diritto), il risultato avuto di mira, consistente nell'eliminazione di qualsiasi possibilità di ingiustificata disparità di trattamento e di conservazione di ingiustificati ed assurdi (o anacronistici) privilegi nel nostro settore.

#### VINCENZO COTRONEO

*(laureando in Giurisprudenza nell'Università di Messina)*

Desidero rivolgere una domanda al professor Carbone sulla questione delle tariffe. La determinazione di queste sarà ancorata al costo di produzione del servizio; ma in determinati porti, (e mi riferisco a quelli del Mezzogiorno), ove sono carenti le strutture e le infrastrutture, per cui il costo del servizio è molto più elevato rispetto ad altri (come ad es. Genova o Livorno), non si determinerà una differenza di tariffe tale da scoraggiare l'operatore commerciale, con gravi conseguenze sull'economia del Meridione?

Ancora, e mi riferisco alla risposta del rappresentante della Comunità Europea, una politica di mercato che privilegi la redditività del servizio non è a svantaggio della sicurezza delle aree portuali? Infatti l'operatore portuale può tralasciare l'osservanza di talune norme di sicurezza che comportino maggiori esborsi di denaro, per meglio competere sul mercato con altri operatori italiani, o con quelli europei che godono di vantaggi a livello monetario e che sono più abituati a politiche di concorrenza.

**JEAN-LUC ANNAERT**

(c.s.)

Vos deux questions sont très importantes et elles dépassent d'ailleurs largement le problème de l'assistance en escale. En premier lieu, je vous dirais que la Commission est tout à fait consciente que l'industrie européenne du transport aérien traverse une crise sérieuse. C'est notamment dans cette perspective qu'a été constitué, à l'initiative du Commissaire Matutes, le "Comité des Sages", qui a été chargé de mener en toute indépendance une réflexion de fond sur ce problème et d'y proposer des éléments de solution. Les recommandations de ce Comité ont été utilisées par la Commission dans l'élaboration d'un programme d'action qu'elle a adopté récemment et qui est présenté dans le document *l'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs*. Vous comprendrez que ce ne soit pas l'endroit ni le moment de discuter de ce programme en détail, cela nous prendrait des heures, mais je crois qu'il peut constituer au minimum le début d'une solution à la crise du transport aérien européen.

Vous avez dit par ailleurs qu'il vous semblait que la Commission voulait remplacer les États membres dans les négociations avec les pays tiers et vous avez laissé entendre que ce problème ne vous paraissait pas très important. Je ne suis pas aussi sûr que vous que ce soit un problème d'importance secondaire. Il me paraît clair que quand vous avez douze et bientôt sans doute seize États membres qui ont chacun leur politique d'accords bilatéraux, un partenaire ingénieux - et nous n'en manquons pas - dispose de possibilités de manœuvre considérables pour utiliser leurs divisions et leurs rivalités potentielles: *divide ut imperes* est une maxime qui est toujours

d'actualité. Je ne crois donc pas qu'il faille voir en cette matière l'expression d'une volonté de puissance de la part de la Commission, qui voudrait remplacer les États membres simplement pour avoir davantage de pouvoirs. Je crois plutôt qu'il s'agit d'un domaine où, plus encore que dans d'autres, l'union fait la force et où les politiques de "chacun pour soi" montrent très vite leurs limites et leur insuffisance.

Je crois qu'on peut envisager plusieurs possibilités à ce problème des investissements: par exemple, s'il y a des terrains disponibles dans l'enceinte de l'aéroport, on peut imaginer que le prestataire de services intéressé y construise lui-même et à ses frais les bâtiments dont il a besoin. Il existe différentes formules juridiques qui permettent une solution de ce genre. Je suis d'accord avec ce qu'a dit le Professeur Carbone dans le cas des ports: il ne faudrait pas en arriver à ce que les aéroports ne disposent plus des moyens nécessaires pour le financement de leurs investissements. Mais je crois qu'il existe d'autres formules: en principe, les redevances aéroportuaires ont précisément cette fonction. Et j'observe encore une fois que la plupart des aéroports européens n'ont pas besoin du monopole du *ground handling* et même ne tirent souvent aucune recette du *ground handling* et que cela ne les empêche pas de financer leurs investissements et même de faire des bénéfices.

Je suis entièrement d'accord avec le Professeur Camarda: les problèmes de sûreté et de sécurité sont de la plus haute importance. Il est tout à fait impératif que les autorités portuaires ou aéroportuaires conservent en droit et en fait les moyens de garantir la sûreté et la sécurité et puissent prendre les mesures nécessaires en ce sens. Cela peut être un argument pour limiter dans certains cas le nombre des opérateurs, comme je l'ai indiqué en parlant des aéroports, mais il y a une différence entre limiter le nombre des opérateurs et maintenir un monopole. Je doute beaucoup que ces problèmes soient suffisamment aigus pour justifier qu'il n'y ait qu'un seul opérateur. Encore une fois, je vous rappelle qu'il y a des ports et des aéroports dans lesquels l'accès au marché a été libéralisé et je ne crois pas que la sûreté et la sécurité y soient négligées. Quand nous disons qu'une ouverture limitée est parfaitement compatible avec le respect des exigences de sûreté et de sécurité, il ne s'agit pas de notre part d'une pétition de principe mais de la constatation d'un fait.

Pour proposer que la réforme s'applique aux aéroports de plus de deux millions de passagers, nous sommes partis de la constatation qu'il doit y avoir au minimum deux prestataires pour pouvoir parler

de concurrence et de l'idée, qui est défendue par différents spécialistes, qu'une concurrence rentable n'est possible en pratique que si chaque prestataire a un volume d'activité correspondant à un trafic d'environ un million de passagers. Mais nous avons reçu de nombreuses réponses à notre document de consultation dans lesquelles on nous disait que cette limite était trop élevée. Nous sommes en train de réfléchir à ce problème mais je crois que notre idée de départ garde une certaine validité. C'est donc encore pour le moment une question ouverte. Notez que, si la législation communautaire à venir impose l'ouverture du marché dans des aéroports où celui-ci est trop petit pour que deux opérateurs y travaillent sans perdre de l'argent, le résultat le plus probable est qu'il n'y aura qu'un seul opérateur dans ces aéroports. Mais ce sera le résultat du jeu normal du marché et non de barrières à l'entrée d'ordre juridique.

**SERGIO M. CARBONE**

(c.s.)

Riprendo con interesse il problema dell'autonomia sollevato dal professor Antonini, perché credo che valga la pena di sottolineare almeno due cose.

La prima è che l'art. 1 del codice della navigazione, in realtà, non aggiunge nulla e che la sua indicazione dell'analogia come fonte principale di norme del diritto della navigazione non ha grande senso, e non ha mai avuto nemmeno grande incidenza nella costruzione o nella elaborazione delle stesse. Credo, su questo punto, e non per "chiudere" il problema, che sia molto giusto quanto afferma Bobbio - *quando si parla di analogia il problema è di capire la vera forza espansiva della ratio che ha la norma* - e, quindi, che non è un problema di interpretazione analogica o meno, ma di capire esattamente l'ambito di applicazione delle specifiche norme relative alla navigazione, con tutta la capacità espansiva o realizzativa che esse hanno. Al tempo stesso, di capire anche la forza espansiva e realizzativa, al settore della navigazione, di tutte le norme che formalmente non appartengono ad esso; ed è dal confronto di queste due forze espansive dell'una e dell'altra che capiremo esattamente quale delle due dovrà essere applicata al caso specifico: sotto questo profilo, quindi, non

credo ai principî generali semplicemente come “fonte sussidiaria” del diritto della navigazione. In realtà sono fonte primaria e molto spesso la capacità espansiva e la *ratio* che ne sta alla base sono tali da garantire ad essi una forza di applicazione anche al settore specifico. Ecco perché, secondo me, i profili dell'autonomia vengono poi fuori sempre: in qualsiasi settore o argomento che si tocca è tutto un problema di rapporto tra norme e di capacità di esse di estendere o ridurre la loro portata applicativa.

Rispetto a ciò l'art. 1 non aggiunge o toglie nulla, ma bisognerà esattamente capire dalle singole specifiche norme, e dalla forza che hanno, la loro capacità di applicarsi o meno ad un determinato settore. Indubbiamente, la forza che, ad esempio, la disciplina della concorrenza trae dalla sua rilevanza costituzionale rafforza la sua capacità espansiva rispetto a qualsiasi altra norma che eventualmente cercasse di limitarla nel nostro settore specifico; norma che, in realtà non esiste, fatte salve quelle disposizioni che regolano determinati settori ed attività specifiche sulle quali mi sono già soffermato.

Il problema dei piccoli aeroporti è, in qualche misura, analogo a quello che si pone con riferimento ai piccoli porti, perché l'esigenza comunque che, per questi, siano garantiti determinati servizi e in modo costante per tutto l'arco di una determinata giornata, con caratteristiche di efficienza in funzione dell'esigenza di sicurezza, di organizzazione portuale e di stessa conservazione del demanio marittimo, impongono molto spesso esigenze specifiche che comportano criteri di coordinamento tra i vari soggetti che sono presenti nell'ambito dei porti, svolgendo una stessa, identica funzione al loro interno. Ma questo è un problema più complesso, sul quale mi limito a dare indicazioni di massima, che eventualmente potrà essere ripreso in un seminario specifico.

Infine, con riguardo al problema delle tariffe, è vero che occorre tener conto nella loro determinazione dei criteri di più corretta trasparenza e gestione, come ha chiaramente affermato la Comunità sia a proposito delle tariffe portuali che, soprattutto, adesso con riferimento anche a quelle aeroportuali. E il criterio dell'*handling*, sicuramente corretto, che è già stato applicato in molte realtà italiane, imporrà necessariamente l'individuazione di allocazione di risorse, in termini di costi e di ricavi, anche all'interno delle singole imprese, sì da poter correttamente identificare costi del servizio e costi degli investimenti relativi, con criteri di separazione contabile di questi ultimi che, sicuramente, favoriranno una corretta formulazione delle tariffe più che in

passato. E' certo, però, e mi ricollego in questo all'intervento che è stato fatto da ultimo, che l'esperienza europea ha dimostrato come la non utilizzazione di determinati servizi sia spesso funzione dell'aumento di incidenti rilevanti nella navigazione. La eliminazione, in determinati porti, dei servizi di pilotaggio, ad esempio, ha provocato un incremento forte degli incidenti, e non a caso degli interventi molto significativi fatti dalla "DG 7", con uno studio molto approfondito risalente all'inizio dello scorso anno sulla sicurezza dei porti e della navigazione, indicano in maniera chiara come le esigenze della sicurezza non possano essere considerate secondarie a quelle dell'economia e della cosiddetta "efficienza", perché altrimenti quest'ultima determina poi costi indotti, anche per l'economia, più ingenti di quelli che si vorrebbero eliminare, oltre quelli di perdite di vite umane.

**GABRIELE SILINGARDI**

*(c.s.)*

Concludo questa sessione dei lavori del Seminario ringraziando i relatori. Essi infatti ci hanno consentito di proiettare il dibattito in una "dimensione comunitaria", affrontando problemi che vanno al di là della contingente importanza dell'argomento specifico della sessione stessa; oggi è emersa - ed è questo il profilo di maggior rilievo pratico - l'esigenza di individuare una linea direttrice di politica in materia di trasporto che tenga conto delle esigenze della concorrenzialità tra le imprese, delle dinamiche del mercato, ma anche di quelle di interesse pubblico che la nostra materia ha sempre privilegiato e che anzi ne sono alla base.

In questo senso, l'unico contributo che voglio dare al dibattito è ricordare che, effettivamente, la nostra materia avrà un grande avvenire, un futuro non meno luminoso del presente, se saprà adattare le sue caratteristiche alle dinamiche dell'evoluzione legislativa.

